

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Natalia Caicedo Camacho
Universitat de Barcelona

1.- Rasgos generales

La actividad de los órganos mixtos de colaboración en el 2019, respecto de años anteriores, destacó por la reducción del número de reuniones de las conferencias sectoriales. Esta disminución tiene origen en la propia dinámica política y gubernamental presente durante el año, la celebración dos elecciones generales y una investidura fallida situaron al gobierno en una posición de provisionalidad que le dificultó mantener el impulso que había iniciado el año anterior. Por su parte, la conferencia de presidentes continúa sin celebrarse, a lo largo del 2019 no hubo ninguna iniciativa en esta dirección y, en consecuencia, la coordinación de acciones y políticas al más alto nivel continúa siendo uno de los déficits de la colaboración en el Estado autonómico.

En términos generales puede afirmarse que la actividad de las Conferencias celebradas se centró en los asuntos que han venido tratándose en años anteriores. La actividad durante el 2019 no representó o introdujo cambios significativos a la línea de actuación que viene caracterizando el trabajo de las comisiones. En términos generales la mayoría de conferencias tuvieron como eje la transferencia de fondos de la UE y de los fondos estatales hacia las Comunidades autónomas; el traspaso de información sobre la actuación de la Unión Europea en ámbitos que inciden sobre competencias autonómicas; la transmisión de información sobre la actividad normativa y de planificación del gobierno en especial los anteproyectos de ley y reglamentos, así como el intercambio de información sobre planes y programas. En lo que se refiere a otras líneas de actuación como la articulación o previsión de instrumentos de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el ejercicio de competencias o el desarrollo de políticas compartidas es, al igual que en años anteriores, puntual y, como se expone a lo largo de esta contribución, tienen un impacto menor si se compara con el total de asuntos o cuestiones tratados en las conferencias anteriormente mencionadas.

A lo largo del 2019 se celebraron un total de 49 reuniones alejándose por tanto de la media de años anteriores que se situaba alrededor de las 60. Las conferencias que se mantuvieron activas fueron aquellas más consolidadas. Este fue el caso de la Conferencia Sectorial de Agricultura y de Pesca con un total de 9 reuniones; del Consejo territorial del sistema nacional de salud con 4 reuniones; del Consejo territorial de servicios sociales y del SAAD con 5 reuniones; de la Conferencia de empleo y asuntos laborales con 3 reuniones. La CARUE; la Conferencia sectorial de igualdad y la Conferencia sectorial y el Consejo consultivo de medio ambiente se reunieron en 2 ocasiones cada una.

Las Conferencias que celebraron 1 reunión fueron: la Conferencia sectorial del deporte, la Conferencia sectorial de educación, la Conferencia sectorial de la industria y PYME, Conferencia sectorial de turismo, Consejo nacional de protección civil, el Consejo superior de tráfico, la Conferencia sectorial de tráfico, la Conferencia sectorial de energía, la Conferencia sectorial de consumo y la Conferencia sectorial sobre drogas. Respecto a las conferencias cuya actividad venía siendo ya una constante de años anteriores y el 2019 rompió con esta dinámica se encuentran Consejo de política fiscal y financiera y la Conferencia de justicia. También en clave comparativa con años anteriores las Conferencias de administración pública, de inmigración y de política científica, que se habían reactivado en el 2018 tras largos años de inactividad volvieron a paralizarse en el 2019. Se distingue, en cambio, la Conferencia de igualdad o de deporte que sí mantiene esta reactivación.

De las ausencias del 2019 la más destacada es sin duda la del Consejo de política fiscal y financiera. Varias Comunidades autónomas pidieron la celebración del CPPF sobre la base del reglamento de la Conferencia, el cual establece que éste órgano debe reunirse como mínimo dos veces al año. Las Comunidades Autónomas solicitaron la celebración con objetivo de abordar las entregas a cuentas pendientes que actualizaban las partidas presupuestarias correspondientes de los presupuestos estatales prorrogados del 2019. El gobierno central por su parte justificó la no convocatoria en su provisionalidad como gobierno en funciones y en la imposibilidad, por tanto, de aprobar presupuestos, así como en la convocatoria de elecciones en varias Comunidades autónomas. Además, que la Conferencia no se celebrara tuvo como consecuencias que varias Comunidades se vieran en la necesidad de aprobar presupuestos sin conocer los fondos económicos que recibirían del Estado a lo largo del 2020 y tampoco se acordaron los objetivos de déficit de las Comunidades Autónomas, ni los planes económico-financieros. El impacto que esta situación tiene sobre las cuentas autonómicas se aborda de manera amplia en uno de los monográficos del *Informe 2019*.

La actividad de las conferencias también se vio reducida respecto de los temas que se discutieron o acordaron. Como se ha indicado en *Informes* anteriores tanto la convocatoria como los asuntos que se tratan vienen determinados o condicionados por la agenda del gobierno, de manera que, una relativa parálisis de la agenda normativa tiene un efecto directo sobre la actividad de las conferencias. Ahora bien, esta disminución no significó una parálisis, durante el 2019 varios ministerios llevaron anteproyectos de leyes a las Conferencias para informar y dar a conocer, si bien, el número en cuanto al conjunto y respecto de años anteriores fue menor. El anteproyecto de ley del deporte ya aprobado por el Consejo de Ministros fue presentado por el Ministro en la respectiva conferencia sectorial. El anteproyecto de Ley de educación que pretende derogar la actual ley de educación, la LOMCE, se discutió en la conferencia de educación en una sesión monográfica. Del anteproyecto de educación cabe destacar que plantea un modelo en el que el 55% de los contenidos y materias serán competencia del Estado en las comunidades autónomas con dos lenguas oficiales y un 65% serán competencias del Estado en las comunidades con una lengua oficial. El anteproyecto de Ley orgánica integral de protección a la infancia frente

a la violencia se discutió tanto en el Consejo territorial de salud, como en el de servicios sociales. En el Consejo nacional de protección civil se dio a conocer el anteproyecto de Ley de modificación del permiso por puntos. El momento en que se presenta el proyecto de ley difiere en cada conferencia y depende en gran parte de la dinámica de la misma, así hay proyectos que se presentan cuando aún están en elaboración y discusión favoreciendo la participación de las Comunidades Autónomas; otros, en cambio, se presentan cuando ya han pasado por el Consejo de Ministros. Si bien es cierto que el art. 148 de la Ley 40/2015 establece que la función de las conferencias sectoriales es la de información de los anteproyectos de ley, el escenario deseable es abordar los anteproyectos con las Comunidades Autónomas antes de aprobarse en Consejo de Ministros y, por lo tanto, con la posibilidad de introducir cambios o sugerencias por parte de las Comunidades, para entre otras cuestiones, reforzar la participación autonómica en las leyes donde el Estado tiene competencias en términos de bases o legislativo. Además, al tiempo que se fomenta la participación se previenen también futuros conflictos competenciales.

Como se ha indicado una parte importante del trabajo acordado en las conferencias se refiere a la transferencia de fondos económicos provenientes tanto de la Unión Europea, como del propio gobierno central. Este fue el caso de la conferencia de agricultura y de pesca con el reparto de los fondos europeos de cohesión; de energía con el reparto de ayudas para la movilidad sostenible y mejora de eficiencia energética de empresas; de medio ambiente con el reparto de fondos para ayudas a las áreas de influencia de los parques nacionales; de salud con el reparto de fondos dirigidos a la base de datos clínicos de Atención Primaria del SNS, al registro de actividad de atención especializada y a la implantación de la nueva clasificación de enfermedades y procedimientos CIE 10 ES; de servicios sociales y dependencia con el reparto de ayudas sociales con cargo al 0.7 del IRPF. En la Conferencia sobre drogas se distribuyeron los fondos del plan nacional de drogas, en la conferencia de empleo y asuntos laborales se transfirieron los recursos destinados a las políticas activas de empleo y en la Conferencia de igualdad se acordaron los criterios de reparto de los fondos para la lucha contra la violencia de género.

Otros de los ejes que marcaron la actividad de las conferencias durante el 2019 fue la coordinación frente a la posibilidad de un Brexit sin acuerdo. En esta dirección varias conferencias se centraron en la transferencia de información del gobierno hacia las Comunidades Autónomas de la estrategia seguida por la UE en caso de la salida del Reino Unido, así como la coordinación de medidas a nivel interno y posibles afectaciones a la economía de las Comunidades Autónomas. Este fue el caso de la CARUE en donde se abordó la coordinación de las administraciones públicas estatal, autonómica y local frente a la salida del Reino Unido de la UE. También en la conferencia de turismo se explicó el trabajo que estaba desarrollando el gobierno en caso de tener que enfrentarse a un brexit sin acuerdo. El Consejo territorial de sanidad se informó sobre el plan de contingencia y la situación ante la salida del Reino Unido y en el Consejo de servicios sociales se acordó la constitución de un grupo de trabajo para hacer seguimiento del brexit y de las posibles eventualidades que puedan surgir en relación a las competencias asumidas por las comunidades autónomas en materia

de servicios sociales, protección a las familias y protección a la infancia. En esta dirección muchas de las competencias que hoy en día se encuentran en manos de las comunidades autónomas tiene un impacto directo sobre la vida diaria de las personas como son sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, entre otros y, por lo tanto, será necesario que en futuras conferencias se aborde como dar respuesta en clave de continuidad de los derechos y del ejercicio de las actividades que realizan los ciudadanos nacionales del Reino Unido en cada comunidad autónoma, así como el impacto que para la agricultura y la industria pueda tener los futuros acuerdos en términos de exportaciones y aranceles.

Por otra parte, en lo que se refiere a los asuntos tratados y decididos en el ámbito comunitario y que tienen una relación directa o indirecta con el ejercicio de competencias comunitarias en varias conferencias sectoriales se generó un espacio favorable para la transmisión de información sobre la posición del gobierno o de iniciativas, propuestas proyectos, planes, entre otros, que se están discutiendo en el marco de las instituciones de la Unión. Así, en agricultura se informó sobre el paquete de reformas de política agraria común post 2020 en lo relativo a los reglamentos sobre los planes estratégicos, sobre la organización común de mercados de los productos agrarios y sobre el reglamento horizontal. También se intercambiaron impresiones sobre el debate que se produciría en el seno del Consejo comunitario en relación con la nueva estrategia de la Unión europea para el desarrollo de una bioeconomía sostenible y circular. En industria y PIMES se habló de las últimas reuniones a nivel europeo. El consejo de protección civil se informó de la tramitación de la propuesta de la comisión europea de modificación de la Decisión 1313/2013 del mecanismo europeo de protección civil a través del proyecto RescUE con el objetivo de mejorar la eficacia de este el mecanismo en la respuesta a emergencias provocadas por catástrofes naturales.

Junto con los temas antes descritos y que centran los ejes que cada año tratan las conferencias sectoriales se encuentran también el desarrollo de algunas actuaciones de coordinación de políticas públicas que favorecen o profundizan la dinámica de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas en temas concretos. En la conferencia de agricultura se informó sobre el instrumento financiero de gestión centralizada promovido desde el Ministerio y que facilita el acceso al crédito para financiar proyectos de inversión en el medio rural en unas condiciones más ventajosas a las que ofrece el mercado privado. También destaca la Comisión de igualdad con el refuerzo a los mecanismos de coordinación institucional para la lucha contra la violencia de género sobre la atención telefónica que se ofrece a las mujeres víctimas de violencia de género y la derivación y coordinación con los servicios de atención telefónica que tienen también a disposición de las mujeres víctimas de violencia de género de las Comunidades Autónomas. En el marco del Consejo de salud se completó el sistema de receta electrónica, tras la inclusión de la comunidad de Madrid. El sistema de receta electrónica era un acuerdo de coordinación que se venía trabajando desde hace unos años el Consejo territorial y que ahora, al incorporarse la única comunidad autónoma que faltaba, permite que cualquier ciudadano o ciudadana puede retirar los medicamentos que tienen prescritos desde la farmacia de cualquier comunidad autónoma.

En el 2019 cabe destacar la presentación de una pregunta escrita al Gobierno por parte de Ciudadanos sobre la no convocatoria de la Conferencia de Asuntos Locales. En su respuesta el Gobierno afirmó que desde junio del 2018 no se han dado las circunstancias objetivas que hubieran permitido y hecho posible la celebración de la conferencia. No obstante, esta circunstancia se ha suplicado con reuniones específicas para tratar dos de las iniciativas más relevantes impulsadas por el Gobierno en los últimos meses. La primera la estrategia nacional frente al reto demográfico y la segunda, la agenda urbana española desarrollada en el marco de las correspondientes reuniones técnicas de cooperación entre la representación estatal y las Comunidades autónomas. Además, el sistema de cooperación se ha mantenido activo a través de la Comisión nacional de Administración Local (CNAL).

2.- Conferencias sectoriales

Otros asuntos tratados en las conferencias durante el 2019 fueron los siguientes:

El Consejo consultivo de política agrícola para asuntos comunitarios se reunió en 9 ocasiones, reuniones que en varias ocasiones se celebraron manera conjunta reunión con otras conferencias vinculadas al tema agrícola como la Conferencia de agricultura y desarrollo rural, la Conferencia de pesca y el consejo consultivo de política pesquera para asuntos comunitarios. Dentro de los temas tratados en el Consejo destacan la aprobación del programa de control de calidad alimentaria 2019 y del plan nacional frente a la resistencia de antibióticos 2019-2021. Otro de los asuntos debatidos fue la adopción de una estrategia de gestión de las poblaciones de jabalíes con un acuerdo marco en el que se fijan las prioridades nacionales para que las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, desarrollen actuaciones para regular y si es posible disminuir las poblaciones de jabalíes. En la reunión del mes de octubre se trató la situación del mercado del aceite de oliva frente a la caída de los precios, la situación de la exportación de los productos cítricos, así como la transferencia de información sobre las propuestas del marco Financiero Plurianual 2021-2027 y la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo de la bioeconomía sostenible y circular como ya se explicó anteriormente. El resto de reuniones tuvieron como eje central la transferencia de fondos económicos hacia las Comunidades autónomas.

La Conferencia sectorial de la industria y de la PYME se reunió en una ocasión en el mes de marzo. En la Conferencia se abordaron tres temas: el primero fue el acuerdo que el grupo de trabajo de análisis regional elaborara un mapa de áreas industriales y empresariales para la mejora de la competitividad del tejido industrial. El segundo fue la adopción de los criterios de evaluación que se aplicarán en la siguiente convocatoria del programa de apoyo a la inversión industrial, Reindus, a fin de tener en cuenta las variables socioeconómicas de impacto industrial de las comunidades autónomas. Y, el tercero, la aprobación de los acuerdos a los que ha llegado el grupo de trabajo de seguridad industrial e ITV sobre diferentes aspectos de la seguridad industrial.

El Consejo nacional de protección civil se reunió en una ocasión en el mes de enero. En el Consejo se informó sobre el plan de medidas para la reducción de la vulnerabilidad social y personal ante emergencias y se constituyeron diversas Comisiones Técnicas: una Comisión para el estudio de las prioridades para el desarrollo de la Ley 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil, otra para la definición de las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional y, una tercera, sobre indicadores nacionales para dar cumplimiento a la estrategia del marco de Sendai de Naciones Unidas. También como se indicó en páginas anteriores se informó sobre la propuesta de la Comisión Europea de modificación de la Decisión 1313/2013 del Mecanismo Europeo de Protección Civil (RescEU).

En materia de tráfico, el Consejo nacional de protección civil reunido en el mes de abril se encargó a la dirección general de tráfico elaborar la estrategia de seguridad vial 2021-2030; se expusieron los datos sobre el cumplimiento de la estrategia de seguridad vial 2011-2020 y se dio a conocer el plan de medidas especiales para la seguridad vial de motocicletas y ciclomotores 2019-2020, así como la estrategia estatal de la bicicleta. En el ámbito normativo además de dar a conocer el anteproyecto de Ley de modificación del permiso por puntos, cuestión ya mencionada; se informó sobre la modificación del reglamento general de conductores; la orden ministerial de cursos de conducción segura en motocicleta y el Real Decreto de medidas urbanas de tráfico.

La Conferencia de energía reunida en el mes de febrero se centró en el reparto de fondos para la movilidad sostenible; en la transmisión de información sobre la financiación adicional del programa Moves dirigido a proyectos singulares de movilidad sostenible y en la transmisión de información sobre el nuevo programa de incentivos para actuaciones de eficiencia energética de pequeñas y medianas empresas (PYME) y la gran empresa del sector industrial.

En materia medioambiental se reunió la Conferencia de medio ambiente en el mes de septiembre y noviembre. La Conferencia del mes de septiembre se celebró de manera conjunta con el Consejo consultivo de política medioambiental para asuntos comunitarios, el cual se volvió a reunir en el mes de diciembre. En la Conferencia, además del reparto de fondos para parques nacionales, se adoptaron las estrategias para de gestión, control o posible erradicación de las especies del catálogo español de especies exóticas invasoras. Por su parte el Consejo se centró en el reparto de fondos económicos.

El Consejo interterritorial del sistema salud se reunió en 5 ocasiones. En materia de sanidad, como ya se indicó, durante el 2019 se completó el programa de tarjeta electrónica, el cual permite retirar medicamentos en farmacias de cualquier Comunidades Autónomas. En la misma línea, de retirar las trabas o dificultades que la movilidad en el territorio puede generar sobre el acceso a la salud, se avanzó en la configuración de la base de datos de población protegida del SNS con la incorporación de Cataluña. Esta base coordinada desde el Ministerio de sanidad permite que la información clínica de un paciente pueda ser conocida por todo el SNS, de manera, que los desplazamientos entre comunidades autónomas no sean un impedimento para seguir determinados tratamientos médicos. En el Consejo también se presentaron las líneas y los objetivos del marco estratégico de atención primaria con el objetivo de hacer

participes a las Comunidades autónomas de la política sobre la modernización del sistema de atención primaria. En materia normativa se aprobó la orden por la que se modifica el anexo III del RD 1030/2006 sobre la cartera de servicios comunes del SNS en relación con las técnicas de reproducción asistida; se informó sobre el proyecto del Real Decreto por el que se regula el procedimiento de concesión de ayudas a las personas afectadas por la talidomida en España durante el periodo 1960-1985; se aprobó el proyecto del Real Decreto de adecuación de la gestión de la prestación farmacéutica del SNS al marco normativo de verificación y autenticación de medicamentos y se acordó la modificación del reglamento interno de la comisión interterritorial de precios de los medicamentos en lo relativo a la participación del número de Comunidades Autónomas. En los que se refiere a la planificación se aprobaron 5 planes: el plan nacional frente a la resistencia a los antibióticos; el plan de abordaje de terapias avanzadas; el plan de protección de la salud frente a las pseudoterapias; el plan de prevención y control contra la tuberculosis y el plan de garantías de abastecimiento de medicamentos.

El Consejo territorial de servicios sociales y del SADD celebró 4 reuniones. En el Consejo se informó a las Comunidades Autónomas del proyecto de Real Decreto para regular el sistema de información estatal de servicios sociales y se aprobó el nuevo modelo de contrato de intermediación en adopción internacional. También se aprobó el plan nacional de Alzheimer 2019-2023, se informó de la situación de la estrategia nacional para la inclusión social de la población gitana y se aprobaron criterios de cobertura, calidad y accesibilidad comunes para el acogimiento familiar y en centros residenciales para menores.

La Conferencia sectorial de empleo y asuntos sociales se reunió en 3 ocasiones. Junto con la distribución de fondos antes indicada se presentaron los resultados provisionales de la evaluación del plan anual de políticas de empleo 2018, se abordó con carácter consultivo el plan anual de política de empleo para el 2020 y se dio a conocer el plan de choque por el empleo joven y el plan reincorpora T.

La Conferencia sectorial de igualdad se reunió en el mes de abril y octubre. En la conferencia se reforzaron los mecanismos de coordinación institucional para la lucha contra la violencia de género y se aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre trata con fines de explotación sexual y otros sobre pautas de actuación para los puntos de encuentro familiar en casos de violencia de género.